



# El Apoyo Operacional del Contratista: ¿Paradoja o Paradigma?

Coronel (R) Michael R. Rampy, Ejército de los EE.UU.

**E**L APOYO de los contratistas ha sido esencial en la historia del Ejército de los EE.UU. ya que proporcionaron apoyo logístico al Ejército Continental durante la Revolución Norteamericana. Según el General George Washington, se mejoró el sistema logístico de reabastecimiento al emplear el apoyo de contratistas.<sup>1</sup> El Apoyo Operacional de Contratistas (*Operational Contractor Support - OCS*)—un término relativamente nuevo—se refiere al apoyo logístico esencial que los contratistas proporcionaron al Ejército desde el nacimiento de los EE.UU. Actualmente, se aumenta más que nunca la importancia del rol del *OCS*.

Durante los últimos diez años, las FF.AA. han estado reasignando su personal de las especialidades logísticas y de apoyo en desempeños de combate. Dejaron la mayoría de lo que queda de la misión logística a los contratistas. Según Peter W. Singer, el autor de *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, el *OCS* representa “una profunda transformación en la manera que operan las FF.AA.”<sup>2</sup> Durante la última década, se ha multiplicado diez veces el número de personal contratista que lleva a cabo las tareas logísticas que antes realizaban las FF.AA.

En septiembre de 2003, la Escuela Superior de Guerra reconoció la importancia de *OCS* al incluir el tema de “Impacto de Contratistas Civiles en la Campaña” como uno de los claves asuntos estratégicos que requieren un análisis más detallado.<sup>3</sup> Un informe experto de la Oficina General de Contabilidad Gubernamental (*GAO*) concluyó que los contratistas se transformaban en multiplicadores de fuerza en una variedad de misiones debido a las limitaciones del número de tropas disponibles, la falta de apoyo de países anfitriones y los requerimientos operacionales que se diseñan para mantener un suficiente número de unidades militares disponibles para responder a un gran conflicto regional.<sup>4</sup>

En la zona de combate del siglo XXI, el Ejército continúa desplegando el *OCS* en ambientes hostiles para que las FF.AA. puedan recibir lo mejor que ofrece el sector empresarial, dedicar los recursos cada vez más escasos a los sistemas principales de combate y mantenerse al mismo ritmo con la tecnología. El desafío consiste en definir los roles y responsabilidades y encontrar la amalgama del *OCS* y estructura de fuerza que resulta en un nivel de riesgo aceptable. El *OCS* funciona en el contexto de una metodología integral de logística que incluye los temas de apoyo de equipamiento, servicios requeridos, apoyo logístico, preparación, administración, adiestramiento así como protección de la fuerza. Por lo tanto, el *OCS* es un elemento cada vez más esencial que proliferan la tecnología y los sistemas de armas.

La doctrina actual del Ejército divide el apoyo operacional en tres categorías: de teatro de operaciones, externo y de sistemas. Los contratistas que proporcionan amplios servicios de apoyo para una operación en particular también proporcionan el apoyo en el teatro de operación y el apoyo externo. Los contratistas de apoyo de sistemas principalmente sostienen los sistemas individuales y equipamiento. Estos contratistas realizan actividades específicas y precisamente detalladas y son esenciales en la operación de los sistemas militares modernos. Mientras los contratistas de apoyo de teatro y de externo tienen sus propios desafíos, el aumento del número e importancia de los contratistas de apoyo de sistemas ha generado discusiones y ha causado preocupaciones.

A medida que los sistemas de armas y sistemas tecnológicos son cada vez más sofisticados y esenciales para realizar operaciones en todos los niveles, nunca ha sido más importante la necesidad del conocimiento técnico en la zona de combate del siglo XXI. Con la

introducción de armas cada vez más sofisticadas y sistemas tecnológicamente más avanzados, una revolución en asuntos militares asegura que los contratistas de apoyo de sistemas serán elementos cada vez más esenciales para lograr los objetivos de la misión.

## Las consideraciones de apoyo logístico

En el futuro, el apoyo logístico del Ejército dependerá de la integración del *OCS* a nivel estratégico, operacional y táctico. La logística estratégica incluye la determinación de los requisitos de apoyo y la coordinación con la base industrial. A nivel operacional, la logística es la conexión

***En la zona de combate del siglo XXI, el Ejército continúa desplegando el OCS en ambientes hostiles para que las FF.AA. puedan recibir lo mejor que ofrece el sector empresarial, dedicar los recursos cada vez más escasos a los sistemas principales de combate y mantenerse al mismo ritmo con la tecnología.***

entre las decisiones estratégicas y el empleo táctico de *OCS* hasta la unidad exacta. La consideración de los roles de contratistas debe comenzar desde el inicio del ciclo de vida de un producto o una forma de apoyo. El Ejército debe considerar los roles y responsabilidades de los contratistas operacionales a través de todo el ciclo de vida de un sistema de armas o sistema tecnológica. A medida que los sistemas llegan a ser cada vez más complejos y difíciles de operar y mantener en buen estado, se necesita la presencia de un contratista en el proceso de adquisición, cuando está puesto en servicio así como en el adiestramiento y el despliegue.

La planificación del ciclo de vida debe incluir el *OCS* en cada paso del proceso desde el comienzo hasta el final. Las preguntas esenciales son—

- ¿Cuáles aspectos del *OCS* deben continuar bajo el control de las FF.AA.?
- ¿Cuáles aspectos deben ser retenidos por las FF.AA., pero operados por contratistas?
- ¿Cuáles aspectos pueden ser controlados por los contratistas, pero operados por las FF.AA.?
- ¿Cuáles aspectos pueden ser controlados y operados por los contratistas?

Para integrar el *OCS* en la planificación y doctrina,

las FF.AA. deben aplicar unos principios fundamentales pertinentes para las contingencias actuales y realidades emergentes. Joe A. Fortner proporciona los siguientes parámetros para planificar e implementar el *OCS* al nivel de apoyo estratégico, operacional y táctico.<sup>5</sup>

- Se debe integrar el apoyo contratado en el plan de apoyo general.

- Los contratistas no reemplazan ninguna parte de la estructura de fuerza, sino aumentan las ya existentes capacidades y proporcionan más opciones para cumplir los requisitos de apoyo.

- Los planes de contingencia deben asegurar la continuación de servicio si el contratista falla en llevar a cabo su función.

- De acuerdo con la misión, enemigo, terreno, tropas, tiempo, y consideraciones civiles, los contratistas pueden desplegarse por todas partes de un área de operaciones bajo casi todas las condiciones.

- Los comandantes son legalmente responsables de evaluar los riesgos y proteger a los contratistas en su área de operaciones.

- Los servicios contratados deben ser transparentes para los usuarios. Cualquier vínculo entre los sistemas automatizados del Ejército y los contratistas no debe crear dificultades adicionales para los soldados.

- Las compañías contratistas deben tener un suficiente número de empleados con las habilidades apropiadas para lograr los requisitos.

- Cambiar las actividades contratistas para adaptarse a cambiantes requisitos operacionales puede requerir unas modificaciones al contrato.

- El Ejército debe poder proporcionar el apoyo esencial antes de que lleguen los contratistas en el teatro de operaciones o si los contratistas no se despliegan o no pueden continuar a proporcionar los servicios contratados.

Con estos principios directores como un marco de planificación, el Centro de Lecciones Aprendidas del Ejército sugiere algunas importantes áreas de consideración para desarrollar e implementar los planes para el *OCS*:

- Identificar un suficiente número de medios de transporte para desplegar el *OCS* junto con la unidad pero que no posee su propio transporte.

- En el entrenamiento, las unidades deben replicar los despliegues de contratistas lo más realista que sea posible.

- Debe centralizar la gestión de contratistas y contratos.

- Lo más temprano posible, se debe comenzar el entrenamiento y otras acciones de despliegue para los contratistas para que éstos tengan tiempo suficiente para lograr todos los requisitos.

- Las unidades militares y las organizaciones contratistas deben tener conocimiento de los requisitos



Departamento de Defensa

*Personal no identificado busca dispositivos explosivos improvisados a lo largo de la Ruta Principal de Abastecimiento Tampa, en Irak, para establecer un puesto de observación móvil, 31 de julio de 2005.*

específicos en el teatro para asegurar que los contratistas que se desplieguen pueden lograr sus obligaciones en el área de operaciones.

### **La adquisición de fuentes externas y las mejores prácticas**

Una de las prácticas del sector civil más ampliamente adoptada por el Departamento de Defensa es la adquisición de fuentes externas a los contratistas para realizar funciones especializadas de logística. El número de contratistas y el ámbito de sus funciones crean una nueva y dinámica estructura logística para el ambiente operacional actual. Los ejemplos de la Operación *Desert Storm* y las operaciones en Bosnia muestran el caso. Durante la Operación *Desert Storm*, se desplegó un contratista por cada 50 integrantes de las FF.AA. norteamericanos. En Bosnia, se aumentó la proporción a un contratista por cada diez integrantes.<sup>6</sup>

El *OCS* permite el personal militar a concentrarse en sus capacidades centrales—o permitirles a realizar sus funciones en la mejor forma—para exitosamente cumplir la misión. Los expertos de comportamiento organizacional concluyeron que “se determina el éxito organizacional por medio de la excelencia en un número limitado de capacidades centrales. Debido a que estas capacidades son tan esenciales, la organización debe mantener en buen estado su preeminente habilidad operacional en las mismas. *Las capacidades no centrales deben ser asignadas a contratistas*” [énfasis del autor].<sup>7</sup>

Los expertos logísticos han sostenido que “cuando se efectúa de manera eficaz, la adquisición de fuentes externas aumenta el rendimiento, produce una plantilla muy eficaz, y proporciona lo mejor personal. Normalmente, la especialización contribuye a la economía de escala y apoya en simplificar las estructuras organizacionales. La adquisición apropiada de fuentes externas permite las FF.AA. a concentrarse en sus particulares capacidades centrales. En breve, la adquisición de fuentes externas permite el personal a concentrarse en lo que hacen mejor. Cuando se transforma la zona de combate del siglo XXI, también debe cambiar la red logística.”<sup>8</sup>

El Manual de Campaña (*Field Manual - FM*) 110-10-2, *Contracting Support on the Battlefield* (El Apoyo de Contratistas en el Campo de Batalla), establece la doctrina referente a cómo las FF.AA. deben emplear y gestionar a los contratistas en la zona de combate.<sup>9</sup> El Panfleto del Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de los EE.UU. (*U.S. Army Training and Doctrine Command Pamphlet*) 525-53, *Operational Concept: Combat Service Support* (Concepto Operacional: Apoyo de Servicio de Combate) precisa que “civiles... proporcionarán un número de capacidades cada vez mayor en apoyo de las operaciones del Ejército en el futuro. El empleo de este personal de apoyo requerirá su integración en el ambiente de mando en combate y en el marco Apoyo de Servicio de Combate (*CSS*). Asimismo, requeriría su integración en el entrenamiento para las misiones.”<sup>10</sup>

Para el *OCS*, la listeza de contratistas ha sido una consideración esencial por mucho tiempo. No existe ningún sistema completo para medir los efectos de contratistas en la listeza de unidades a nivel estratégico, operacional o táctico de apoyo logístico. Ahora, y en el futuro previsible, la listeza de los contratistas es un aspecto cada vez más importante en el ambiente actual de alto ritmo operacional caracterizado por múltiples despliegues. Para prevenir una metodología que se basa en el azar para realizar el apoyo contratista, el Ejército debe formar relaciones con contratistas que promueven la listeza, entrenamiento, respeto mutuo y confianza. Es sólo una de las medidas que puede resultar en una relación más previsible entre las FF.AA. y contratistas cuando se presentan conflictos.

***A nivel operacional, la logística es la conexión entre las decisiones estratégicas y el empleo táctico de OCS hasta la unidad exacta. La consideración de los roles de contratistas debe comenzar desde el inicio del ciclo de vida de un producto o una forma de apoyo.***

“Adiéstranse como luchan y lúchense como adiestran” es un antiguo dicho castrense que también se aplica para los contratistas que están destinados a trabajar en áreas de fuego hostil. Por mucho tiempo ha existido la necesidad de proporcionar el entrenamiento avanzado para el personal *OCS* y sus contrapartes castrenses. Los contratistas—y también aquéllos en las FF.AA. que tienen la responsabilidad de planificar e implementar el *OCS*—necesitan entrenamiento. Recientemente, la *GAO* informó que la presencia de personal que no ha recibido el adiestramiento adecuado impidió la contabilidad eficaz de los esfuerzos logísticos de las FF.AA. norteamericanas en los Balcanes.<sup>11</sup>

Las dificultades inherentes en aspectos de personal que surgen del cambio frecuente de supervisores militares también efectuaron la eficiencia y eficacia de la planificación, monitoreo y supervisión contratista. El informe de *GAO* destaca que “el personal que está asignado en roles de gestionar la contabilidad de contratistas... no se han entrenado suficientemente, y las frecuentes rotaciones de personal... excluyen la continuidad de los esfuerzos de contabilidad.”<sup>12</sup> El Ejército ha hecho avances en el entrenamiento del personal que está empleado en *OCS*, obviamente se necesita mucho más.

Mientras que se considera la mayoría de contratistas como personal no combatientes, sus obligaciones de apoyar los sistemas de armas de las FF.AA. norteamericanas pueden resultar en contacto directo con fuego hostil. Este problema crucial llega a ser especialmente difícil de resolver cuando la amenaza es “nuclear, biológica, o química. La ley internacional (como la Convención de Ginebra) reconoce la necesidad del apoyo civil para las fuerzas e combate, pero sólo en los roles no combatientes que no los guardan fuera de contacto directo con las fuerzas enemigas. Aunque la comunidad mundial suele reconocer un precedente legal internacional que permite a personal civil proporcionar el apoyo durante una guerra, los avances de sistemas de armas y los cambios en las estrategias de conducción de la guerra han borrado los límites entre el apoyo y el combate, combatiente y no combatiente, así como civil y soldado.”<sup>13</sup> Sólo en este momento la doctrina del Ejército comienza a abordar la variedad de asuntos legales que se relacionan con el *OCS*.

El estatus del personal contratista en áreas de fuego hostil es preocupante, pero aún más inquietante es la ambigüedad de ley internacional acerca del estatus de este personal. Los contratos normalmente no especifican que los contratistas deben recibir la misma protección como tiene el personal militar. Es una cláusula de excepción legal, especialmente en el ambiente complejo de gestión en que operan los comandantes de las FF.AA. Se presentan dos preguntas:

- ¿Cuál obligación legal tiene el Ejército de proteger a sus contratistas?
- ¿Deben recibir los contratistas la misma forma de protección física en la zona de combate que existe para las fuerzas militares de *CSS*?

El Ejército no ejerce el mando y control de los contratistas como lo hace con sus soldados. El Ejército gestiona a los contratistas. El mecanismo de gestión por sí es el contrato, una situación que causa sus propios desafíos de liderazgo y administración. El contratista está obligado a realizar sólo lo que se especifica en el contrato. Los líderes que quieren cambiar los aspectos del contrato deben coordinar mediante el oficial contratante. Los observadores han destacado que “administrar el apoyo logístico civil consiste en dos aspectos. El primero es identificar aquellas actividades que son apropiadas para la privatización o la adquisición de fuentes externas civiles. El segundo se concentra en las decisiones administrativas y políticas que se requieren para implementar la adquisición de fuentes logísticas externas. El último involucra otras tareas más complicadas, desde la formulación de contratos hasta el monitoreo de rendimiento y rediseño de los procesos. Los dos aspectos involucran decisiones cruciales que tiene un gran efecto en el interfaz logístico entre los civiles y militares.”<sup>14</sup> Administrar los contratistas involucra la planificación y previsión extensiva.

## Reflexiones

No existe un *OCS* sin complejidades en la zona de combate del siglo XXI. Hay que preguntar—y contestar—una variedad de interrogantes relacionadas con que si se convertirá el *OCS* a una parte esencial del esquema operacional del Ejército. Pensar acerca de este, yo ofrezco las siguientes reflexiones:

**Responsabilidades.** En el Ejército, ¿quién tiene la responsabilidad de contabilidad con respecto a las políticas, procedimientos y ejecución? ¿Debe una sola organización tener toda la responsabilidad? ¿Es este un posible rol ampliado para los oficiales de logística a nivel del Cuartel General del Departamento del Ejército?

**Listeza.** ¿Puesto que el *OCS* es un componente esencial de la logística en la zona de combate del siglo XXI y, por ende, directamente contribuye a la listeza, por qué no existe ningún procedimiento establecido ni sistema para evaluar la listeza de los contratistas ni cualquier forma de determinar cómo afectan la listeza de unidades por estar presentes o, más importante, por no estar presentes?

**Adiestramiento y Doctrina.** ¿Acaso podemos y debemos hacer más con el adiestramiento y doctrina? ¿En reconocer la indispensabilidad del *OCS* en la zona de combate del siglo XXI, debemos desarrollar una metodología integrada para el entrenamiento y doctrina

de *OCS*? ¿Debemos comenzar a convertir el *OCS* en un verdadero miembro del Equipo del Ejército?

**La Planificación e Integración.** ¿Debemos considerar la planificación e integración del *OCS* en organizaciones actuales y emergentes si el Ejército adquiere más oficios de combate y apoyo de servicio de combates a las fuentes externas? (como sugiere el ex Vicejefe del EM del Ejército General John M. Keane).

## Cómo mejor lograr el apoyo de OCS

Ahora que los recursos son constreñidos, es axiomático que el Ejército cada vez más será requerido a asumir tareas sin una cantidad suficiente de recursos. Los responsables de la logística actualmente están cada vez más preocupados con lo fundamental—como mejor lograr el apoyo logístico al precio más bajo mientras que satisfacen todas las exigencias y requisitos operacionales.

Cada vez más el Ejército debe depender del *OCS* para cumplir sus misiones a nivel estratégico, operacional y táctico. El personal del *OCS* y del Ejército es complementario, no antitético. Por ende, el paradigma moderno no trata con contratistas ni personal militar sino trata con los dos operando en conjunto en un sistema logístico bien planificado e integrado.**MR**

## NOTAS

1. Charles R. Schrader, *Contractors on the Battlefield, Landpower Essay Series* (Arlington, Virginia: AUSA, Institute of Land Warfare, 1999).
2. David Wood, "National Security," *Newhouse News Service*, el 31 de julio de 2003.
3. La Escuela Superior de Guerra del Ejército, *Key Strategic List* (Carlisle Barracks, Pensilvania: septiembre de 2003), pág. 9.
4. Oficina General de Contabilidad Gubernamental de los EE.UU. (GAO) GAO/NSAID-97-63, "Contingency Operations: Opportunities to Improve Logistics Civil Augmentation Program," *Letter Report*, el 11 de febrero de 1997, pág. 1.
5. Joe A. Fortner, "Institutionalizing Contractor Support on the Battlefield," *Army Logistician* (julio-agosto de 2000): págs. 2-3.
6. Katherine M. Peters, "Civilians at War," *Government Executive* (julio de 1996): pág. 24.
7. C.K. Prahalad y Gary Hamel, "The Core Competence of a Corporation," *Harvard Business Review* (mayo-junio de 1990): págs. 79-91.
8. El Capitán de Corbeta Stephen P. Ferris y David M. Keithly, "Outsourcing the Sinews

- of War: Contractor Logistics," *Military Review* (septiembre-octubre de 2001): pág. 3.
9. El Manual de Campaña (*Field Manual – FM*) 110-10-2 del Ejército de los EE.UU., *Contracting Support on the Battlefield* (El Apoyo de Contratistas en el Campo de Batalla) (Washington, DC: Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU. [GPO], 4 de agosto de 1999).
10. El Panfleto del Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de los EE.UU. 525-53, *Operational Concept: Combat Service Support* (Concepto Operacional: Apoyo de Servicio de Combate), (Washington, DC: GPO, el 1 de abril de 1997).
11. GAO/NSAID-00-225, "Contingency Operations: Army Should Do More to Control Contract Costs in the Balkans," correspondencia, 29 de septiembre de 2000, pág. 16.
12. *Ibid.*, pág. 15.
13. El Coronel Stephen J. Zamparelli, "Contractors on the Battlefield: What Have We Signed Up For?" *Air Force Journal of Logistics*, 23, número 3 (otoño de 1999).
14. Ferris y Keithly, págs. 9-10.

*El Coronel (Retirado) Michael R. Rampy, Ejército de los EE.UU., es director de Washington Operations for Quantum Research International, Inc. Recibió su licenciatura de la Universidad de Old Dominion, su Maestría de la Escuela Superior de Guerra Nacional otra de la Escuela de Estudios Militares Avanzados, su Doctorado de la Universidad Trinity y es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de los EE.UU. Ha servido en una variedad de posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de los EE.UU., Europa, y Corea.*